12

Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil

CHARLES PESSANHA

A Simon Schwartzman,
meu mestre ofício como editor científico.

Uma das críticas mais frequentes às instituições criadas pela Constituição brasileira de 1988 está relacionada ao excessivo protagonismo do Poder Executivo no processo legislativo. As críticas se dirigem, em sua maioria, à quantidade de leis aprovadas oriundas de iniciativas do Poder Executivo e ao uso, considerado exagerado, de medidas provisórias. Embora os críticos tenham alguma razão quanto a este último aspecto, pois o uso desse recurso considerado excepcional vem se constituindo em problema desde a promulgação da Constituição, a realidade é que o Poder Executivo, mesmo nas democracias consolidadas, passou ao longo do século XX de um papel reativo no processo de elaboração legal, na concepção original definida no século XVIII, para um papel proativo, com aumento significativo das iniciativas de leis de competência privativa do Poder Executivo.

O desenho institucional clássico da relação entre poderes — criado a partir da obra de Montesquieu *O espírito das leis* — recupera a tradição da Constituição mista ao associar grupos sociais e poder político. Burguesia, aristocracia e realeza ocupavam, respectivamente, a Câmara Baixa, a

Câmara Alta e o Poder Executivo.[1] À Câmara Baixa foi atribuída a capacidade de estatuir, isto é, apresentar proposições de leis; as propostas seriam aprovadas ou não pela Câmara Alta;[2] no caso de aprovação, o projeto de lei seria enviado ao Poder Executivo, cujas alternativas eram a aprovação ou o veto, ou seja, a capacidade de impedir. Resumindo: cabia tão somente à Câmara Baixa apresentar projetos de lei; à Câmara Alta, aprovar ou não. Após a concordância das casas legislativas, seguia-se o envio ao Executivo para sancionar ou vetar e, nesse caso, cabia às duas câmaras aceitar ou rejeitar o veto.[3]

Ao longo do século XX, entretanto, os poderes executivos de países de indiscutível tradição democrática, como Inglaterra, França e Estados Unidos — responsáveis pelas fórmulas constitucionais *rule of law*, *l'État legal* e *always under law* —, assumiram gradativamente papel preponderante na produção de leis. A Inglaterra aumentou, desde o final do século XIX, de forma progressiva, a influência do "Gabinete" na elaboração de novas leis. De acordo com K. Mackenzie (1950:172), a prática da delegação vinha progredindo desde o final do século XIX. Embora fossem utilizadas anteriormente, a partir de 1893 as *statutory rules and orders* passaram a ser metodicamente editadas, com uma média anual "acima de mil", de 1890 a 1900; de "aproximadamente 1.500", entre 1914 e 1918; e de "cerca de 1.500", nos três anos posteriores. O recorde deu-se em 1942, com "cerca de 3 mil". Terminada a guerra, seu número declinou para 2.858, ficando, porém, incorporadas à prática cotidiana.

A França assistiu, durante a primeira metade do século XX, ao uso de legislação emergencial sem respaldo constitucional, que, baixada em períodos de crises, era mantida após a sua passagem. Essa situação perdu-

---

1 "Desse modo, o poder legislativo será confiado tanto à nobreza como ao corpo escolhido para representar o povo (...) o poder executivo deve permanecer nas mãos de um monarca porque esta parte do governo (...) é mais bem administrada por um do que por muitos" (Montesquieu, 1995:159).

2 Nas leis referentes à arrecadação, é necessário que o corpo de nobres "só tome parte por sua faculdade de impedir e não por sua faculdade de estatuir" (Montesquieu, 1995:159).

3 Ibid.

rou até a Constituição da V República, em 1958, que finalmente adotou a prerrogativa de o Poder Executivo emitir *ordonnances* e os *décrets-loi*,[4] para a legislação de finanças.

Nos Estados Unidos, embora ao Executivo seja vedada a apresentação de projetos de lei, ele o faz através de um parlamentar aliado, e o uso da legislação delegada sob a forma de leis "em termos amplos e gerais" é frequente.[5] Além disso, dispõe do mecanismo de *fast track*, para acordos de comércio exterior, das chamadas *executive orders*[6] e, desde 1921, assumiu a responsabilidade pela elaboração do projeto orçamentário. O aumento da influência dos diferentes executivos na elaboração da legislação, entretanto, não isentou o Poder Legislativo da responsabilidade final do ato de legislar: cabe a ele, nos regimes democráticos, em última instância, a aprovação da lei.

Produzir leis, apesar de mais visível, não é a única atividade relevante do Poder Legislativo. De igual importância é a tarefa de fiscalização e controle. Aqui convém retornar à já citada obra clássica de Montesquieu, em que o autor, ao definir as atribuições do Legislativo, enfatiza a tarefa de fiscalização, colocando-a em pé de igualdade com a função estritamente legislativa, ao sustentar que "o corpo representante também não deve ser escolhido para tomar qualquer resolução ativa, coisa que não executaria bem, mas, sim, para fazer leis ou *para ver se as que fez são bem executadas*, coisa que pode realizar muito bem e que ninguém pode fazer melhor do que ele".[7] Esse papel, muitas vezes negligenciado pelo Poder

---

[4] "[O] governo pode, para a execução do seu programa, pedir ao Parlamento autorização para adotar, mediante *ordonnances*, durante um prazo limitado, medidas que são normalmente do domínio da lei" (Constituição Francesa de 1958, art. 38, apud Miranda, 1979).

[5] Com isso, o Legislativo deixa ao Poder Executivo a tarefa da sua suplementação, mediante "regulamentos baixados pelos secretários de Governo, sob a direção do Presidente" (Corwin, 1986:152).

[6] No caso do *fast track*, trata-se de uma autorização que a Casa Branca recebe para negociar acordos de comércio, que posteriormente não podem ser emendados, devendo ser aprovados ou recusados em bloco. As *executive orders* são espécies de decretos presidenciais que independem de aprovação do Legislativo (Howell, 2003).

[7] Montesquieu, 1995:159, grifo meu.

Legislativo e esquecido da opinião pública, será o objeto deste breve ensaio, cujo limite estipulado de páginas me condiciona à concisão. Pretendo estabelecer uma reflexão sobre o controle externo — o controle exercido pelo órgão estranho ao ato praticado — exercido pelo Poder Legislativo, tema a que me dediquei em outras oportunidades;[8] na segunda parte, apresentarei um breve relato sobre a natureza desse tipo de controle, para, finalmente, analisar sua presença na vida republicana brasileira e, brevemente, seu desempenho a partir da Constituição de 1988.

O controle externo e as instituições superiores de controle

A ineficácia e a inexperiência do Legislativo na fiscalização dos gastos públicos justificaram a criação de órgãos específicos — conhecidos como instituições superiores de controle — para, direta ou indiretamente, colaborar com o Legislativo no controle externo da administração pública. Trata-se de instituições típicas do que Guillermo O'Donnell (1998:40) classifica como *accountability* horizontal, que, segundo o autor, "se refere à existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal — e que estão de fato dispostas e capacitadas — para a realização de ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até ao *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou órgãos do Estado que possam ser qualificadas como delituosas".

As instituições de controle assumiram historicamente duas formas distintas: o tribunal de contas e a auditoria geral. Suas atribuições, bem como sua posição na estrutura governamental e desenho institucional, variaram ao longo do tempo.

O tribunal de contas é uma instituição característica da democracia continental europeia. Sua organização obedece a uma variedade de modelos. São órgãos de natureza colegial, geralmente independentes, ou de relativa autonomia, em relação ao governo e à administração pública. Em alguns casos, como na Alemanha, não estão ligados a qualquer dos três poderes; em outros, como na França, assistem ao Parlamento e ao governo no controle e na execução das leis de finanças; podem também

---

[8] Ver Pessanha, 1997, 2002 e 2007.

ser órgãos auxiliares do Legislativo, como nos casos da Espanha e do Brasil. A Inglaterra e os países que receberam sua influência cultural e política adotaram o sistema de auditoria geral. Os exemplos mais conhecidos dessa modalidade são o National Audit Office (NAO) inglês e o General Accounting Office (GAO) norte-americano.

O bom desempenho das atividades exige desses órgãos um conjunto de características que reforcem suas autonomia e profissionalização. A European Organisation of Supreme Audit Institutions (Eurosai), órgão que congrega os tribunais de contas e auditorias na Europa, estabeleceu recentemente um conjunto de critérios definidores para um desenho institucional ideal das instituições superiores de controles (ISC). São eles: posição constitucional definida, independência, estrutura definida, independência financeira e orçamentária, garantias e imunidades legais, autonomia para definir métodos e programas de trabalho, pessoal especializado e recrutado universalmente, acesso irrestrito a informações, relatórios sem restrições e acompanhamento das recomendações.[9]

A natureza do controle exercido por essas instituições evoluiu da simples verificação de procedimentos para a avaliação de desempenho das pessoas e instituições auditadas. Em trabalho precursor, Simon Schwartzman (1976) chama atenção para a necessidade de ir além dos controles contábeis formais. Para ele, "o papel de instituições como o Tribunal de Contas deve ser reavaliado, sendo talvez necessário dar-lhes uma função mais ligada ao controle dos objetivos substantivos das atividades dos órgãos públicos".

Além da conformidade fiscal (*fiscal regularity*), no sentido da responsabilidade pela gestão propriamente jurídico-administrativa dos insumos, Michael Power (1999:49-50) refere-se — para definir os critérios de auditagem — à regra dos três *Es*: *economia*, como a responsabilidade de assegurar as melhores condições possíveis sob as quais os recursos são obtidos; *eficiência*, como a responsabilidade de assegurar a utilização máxima dos recursos para poder atingir um determinado nível de resultado ou serviço; e *efetividade*, como a responsabilidade de assegurar que os resultados estejam de acordo com "as metas originais, definidas nos programas".

---

[9] Eurosai, 1998.

Um bom exemplo dessa evolução ocorreu nos Estados Unidos, onde o GAO data da década de 1920. Chefiado por um *general controller*, com mandato de 15 anos, o GAO foi originariamente concebido como instância de julgamento *ex post* das transações federais. Após a II Guerra Mundial, sofreu importantes transformações ao incorporar técnicas modernas de auditoria, passando do simples processo de verificação de procedimentos para a avaliação da relação de custo e benefício das transações. Com isso, as abordagens de eficiência e economicidade somaram-se às pioneiras auditorias de ordem estritamente financeira e legal.[10] Em 2004, mudou de nome para Government Accountability Office, mantendo, obviamente, a mesma abreviação.

Nas últimas décadas, outras instituições de controle vêm recebendo fortalecimento significativo. Em 1975, com a justificativa de que, "num sistema democrático, todos os cidadãos têm o direito de saber como são utilizados os dinheiros públicos"[11] foi criado o Tribunal de Contas da Comunidade Europeia, mantido no atual projeto de Constituição como instituição "que efectua a fiscalização das contas".[12] De acordo com o tributarista Ricardo Lobo Torres (1993), algumas constituições modernas — Itália, 1947; Alemanha, 1949; Espanha, 1978 — trouxeram "inúmeros aperfeiçoamentos no campo do controle de contas", enquanto as legislações da Suécia, Suíça e Canadá, além da Inglaterra e dos Estados Unidos, receberam "modificações substanciais" na década de 1980 com a mesma finalidade. Da mesma forma, a Constituição brasileira de 1988 ampliou de modo considerável o campo de atuação do controle externo exercido pelo Congresso Nacional, auxiliado pela respectiva instituição superior de controle, o Tribunal de Contas da União (TCU).

O controle externo no Brasil

Segundo o constitucionalista José Afonso Silva (2000:731), "as Cortes de Contas sempre seguem as posições do Poder Legislativo" e, por isso mes-

---

[10] Power, 1999.

[11] CEE, 1989.

[12] Tratado..., 2003.

mo, quando este "está sufocado pelo autoritarismo ou pela perda de atribuições básicas", elas sofrem as "consequências em grau mais profundo". Essa afirmação sintetiza a saga do controle externo e das cortes de contas no Brasil ao longo do período republicano. Desde a Constituição de 1891, instituiu-se um duplo controle, cabendo ao Tribunal de Contas, como órgão técnico e auxiliar do Poder Legislativo, "liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legitimidade, antes de serem prestadas ao Congresso".[13]

As constituições de 1934 e 1946, ambas descontinuadas por golpes de Estado, fortaleceram o Poder Legislativo e, por extensão, sua atuação no controle externo. Com relação ao tribunal, foram estabelecidas as linhas mestras do seu desenho institucional, garantindo-lhe um conjunto de atribuições na fiscalização financeira e orçamentária, em consonância com os textos mais avançados da época. Ressaltem-se o registro prévio — autorização do tribunal para celebração de despesas —; as imunidades dos membros do seu corpo deliberativo, todos nomeados pelo presidente da República, depois de aprovados pelo Senado Federal, e portadores das mesmas garantias atribuídas aos ministros da Corte Suprema, em 1934, e do Tribunal Federal de Recursos, em 1946; e o poder de elaborar um parecer prévio das contas de gestão do presidente da República, base para posterior julgamento pelo Poder Legislativo.[14]

As constituições de 1967 e 1969 revogaram o registro prévio e abriram a possibilidade de contratos irregulares serem aprovados no Legislativo por decurso de prazo, enfraquecendo sobremaneira a ação fiscalizadora do controle externo. A legislação infraconstitucional, por sua vez, apresentou, ao longo do tempo, uma série de dubiedades e omissões, que permitiram a prática do que, em outra oportunidade, caracterizei como "fuga ao controle".[15] Além disso, durante a maior parte do regime autoritário coexistiram junto à ordem constitucional os atos institucionais que, emitidos pelo Poder Executivo, "ouvido o Conselho de Segurança Nacional", sus-

---

13 Campanhole et al., 2000:751.

14 Ibid., p. 689-690 e 468-469.

15 Pessanha, 1997.

pendiam todas as garantias ao exercício da função judiciária (vitalicieda- de, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos) de que eram de- tentores, entre outros, os ministros do Tribunal de Contas.[16]

A Constituição Federal de 1988 promoveu um *aggiornamento* nas re- gras responsáveis pelo controle externo no Brasil, definindo de forma cla- ra as novas atribuições, bem como seu alcance, e promovendo uma gran- de mudança no processo de recrutamento do corpo deliberativo do TCU, com aumento significativo da responsabilidade do Poder Legislativo so- bre sua composição.

O primeiro grande avanço foi a ampliação radical das atribuições do Poder Legislativo em relação ao controle externo. De acordo com o texto constitucional, "a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, opera- cional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Na- cional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder".[17] As novas atribuições inovam na qualidade e no alcance do controle. Os critérios de legitimidade e economicidade[18] permitem a in- trodução da auditoria de desempenho.

O alcance da ação fiscalizadora não deixa margem a dubiedades e in- terpretações, que, no passado, permitiam à maioria das instituições da administração indireta deixar de prestar contas ao TCU. É estabelecida a obrigatoriedade de prestação de contas para "qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou, por qualquer outra forma, administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou ainda, que em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária".[19]

---

[16] Campanhole et al., 2000:383-384 e 262-263.

[17] Apud Campanhole et al., 2000:51.

[18] De acordo com Torres (1993:32), a primeira inspiração do dispositivo provém da Constituição Federal de Bonn, ao estabelecer que "o Tribunal Federal de Contas, cujos membros possuem independência judicial, controlará as contas assim como a econo- micidade e a legalidade da gestão orçamentária e econômica".

[19] Campanhole et al., 2000:51-52.

A legislação infraconstitucional cuidou de reforçar as atribuições do controle externo. A Lei nº 8.443/92, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, detalhou e operacionalizou os preceitos constitucionais. Posteriormente, vários instrumentos legais reforçaram a atuação do controle externo,[20] com destaque para a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu novos controles sobre as contas das administrações federal, estaduais e municipais[21] e ampliou a ação do TCU ao determinar sua participação na fiscalização dos gastos dos três poderes, órgãos de cooperação governamental, cabendo aos tribunais regionais o mesmo papel em relação aos governos estaduais e municipais.

Outra atribuição importante do controle externo, ratificada pela nova realidade constitucional, foi a apreciação das contas do presidente da República pelo TCU "mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento" e enviado ao Congresso Nacional, ao qual cabe "julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo".[22] Aqui, outra vez, a legislação infraconstitucional tornou o preceito constitucional mais preciso e abrangente: o art. 56 da LRF determinou que "as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas". Além disso, de acordo com o art. 57, "os tribunais de contas

---

[20] Ver, entre outras, a Lei nº 8.313/1991, que determina ao tribunal acompanhar a avaliação da aplicação dos recursos da renúncia de receita nos projetos culturais. A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, obriga os órgãos fiscalizadores a examinar o cumprimento dos dispositivos constitucionais que obrigam um percentual mínimo em educação. A Lei nº 10.707, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004, por exemplo, determinou ao TCU "a obrigatoriedade de avaliar e classificar os programas do governo em satisfatórios ou insatisfatórios" (Zymler, 2006).

[21] A LRF estabeleceu controle rígido sobre as despesas com pessoal, "em cada período de apuração e em cada ente da Federação", fixando percentuais máximos para essa modalidade de gastos: "I — União, 50%; II — Estados, 60%; Municípios, 60%" (Brasil, 2002:26).

[22] Campanhole et al., 2000:52, 44.

emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais".

Embora o TCU não tenha readquirido o instituto do registro prévio, previsto nas Constituições de 1934 e 1946, observou-se uma recuperação do seu espaço de atuação no controle dos contratos. Em caso de irregularidade, o ato de sustação deverá ser adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis; "a parte que se considerar prejudicada poderá interpor recurso, sem efeito suspensivo, ao Congresso Nacional". Na hipótese de o Congresso Nacional não se pronunciar sobre o recurso dentro de 90 dias, "o tribunal decidirá a respeito".[23]

Outra dimensão importante do empoderamento do Legislativo no processo de controle foi a modificação no recrutamento da cúpula decisória do TCU. O Poder Executivo perdeu o monopólio da indicação do corpo deliberativo do tribunal, estabelecido desde a primeira Constituição republicana. A maioria dos seus membros passou a ser indicada pelo Congresso Nacional. Dos nove ministros, todos vitalícios, *seis* devem ser indicados pelo Congresso Nacional, cabendo ao presidente da República nomear os outros *três*, depois de aprovados pelo Senado Federal. Entretanto, apenas *um* é de livre escolha presidencial; os outros *dois* devem ser necessariamente escolhidos entre funcionários de carreira do TCU, auditores e procuradores.[24]

---

[23] As Constituições de 1967 e 1969, conforme foi visto, tinham criado a aprovação por "decurso de prazo", ao disporem que, no caso de ilegalidade de contratos, o TCU solicitaria ao Legislativo as medidas necessárias "ao resguardo dos objetivos legais" e, no caso de não deliberação do Congresso Nacional no prazo de 30 dias, o contrato seria considerado "regular"; ou seja, o errado ficaria certo por decurso de prazo! A Emenda nº 1/69, na realidade uma nova Carta, ratificou o texto relativo ao tribunal (Campanhole et al., 2000:383-484).

[24] Os ministros do TCU serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: (1) mais de 35 e menos de 65 anos de idade; (2) idoneidade moral e reputação ilibada; (3) notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; (4) mais de 10 anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso an-

A Carta de 1988 e o desempenho do controle externo

Completadas duas décadas de vigência da Constituição de 1988, não há muitos motivos para comemorar, se levarmos em consideração a utilização pelo Poder Legislativo de duas das suas mais importantes prerrogativas de controle — as indicações dos ministros do "órgão auxiliar" e a fiscalização final dos atos do Poder Executivo.

As novas regras de preenchimento dos cargos do corpo deliberativo do TCU, como foi visto, não apenas mantêm o controle sobre a aprovação de todos os ministros pelo Senado Federal, como preveem a indicação pelo Congresso Nacional de dois terços da composição do colegiado. Na prática, o Senado Federal e a Câmara dividiram entre si as seis vagas reservadas ao Legislativo e nomearam quase que exclusivamente parlamentares para o TCU, como demonstra o quadro 1. A única exceção foi a indicação de Raimundo Carreiro, funcionário da Mesa Diretora da Casa, feita pelo Senado, depois de um longo desgaste com a indicação do senador Luiz Octávio de Oliveira Campos, que teve sua nomeação contestada por ação popular sob acusação de improbidade administrativa.[25]

Pelo Poder Executivo, o presidente Fernando Collor, quando teve a oportunidade de livremente indicar um ministro, optou por um político, sem experiência profissional expressiva na área. O avanço ficou por conta dos funcionários de carreira, auditores e procuradores, cujas indicações se fizeram compulsórias pela nova legislação. Na realidade, os requisitos de *expertise,* notórios conhecimentos "jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros" diretamente ligados às atividades-fim da instituição, só foram preenchidos pelos ministros oriundos dos cargos de carreira do próprio tribunal; para os parlamentares e o servidor do Senado, funcionou o critério vago de experiência em "administração pública".

---

terior. Os ministros do TCU terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça (Campanhole et al., 2000:53).

[25] ONG critica indicação de Luiz Otávio para o TCU, *Folha de S. Paulo*, 6 set. 2003. p. 10.

QUADRO 1

Ministros do TCU nomeados a partir da Constituição de 1988*

Ministro	Autor da nomeação	Última atividade	Partido	Situação
Olavo Drummond	F. Collor	Ex-parlamentar	PSDB	A
Iram Saraiva	Senado	Senador	PMDB	A
Humberto Souto	Câmara	Deputado federal	PFL	A
Bento Bugarin	Carreira	Auditor TCU	–	A
Valmir Campelo	Senado	Senador	PTB	A
Adylson Motta	Câmara	Deputado federal	PPB	EA
Walton Alencar	Carreira	Procurador TCU	–	EA
Guilherme Palmeira	Senado	Senador	PFL	EA
Ubiratan Aguiar	Câmara	Deputado federal	PSDB	EA
Benjamin Zymler	Carreira	Auditor TCU	–	EA
Augusto Nardes	Câmara	Deputado federal	PP	EA
Aroldo Cedraz	Câmara	Deputado federal	PFL	EA
Raimundo Carreiro	Senado	Func. mesa Senado	–	EA

Fonte: baseado em informações do TCU e do Congresso Nacional até 31-12-2007.
* O ministro Marco Antonio Vilaça, em atividade, não consta do quadro, pois foi nomeado pelo presidente Sarney, antes da Constituição de 1988.
Convenções: A — aposentado; EA — em atividade.

A apreciação das contas anuais do presidente da República é materializada em um parecer prévio aprovado pelo TCU em sessão solene nos termos da Constituição. Esse parecer, posteriormente, é encaminhado ao Congresso Nacional, ao qual cabe o julgamento definitivo. Embora seja uma entre as várias atividades de fiscalização do TCU, o julgamento das contas presidenciais é efetivamente o ponto alto da sua atuação, pois encerra o ciclo orçamentário iniciado com a aprovação do orçamento anual. Ou seja, lembrando Montesquieu, é a verificação por parte do Legislativo da boa execução, ou não, da lei aprovada. Os resultados desse processo ao longo do tempo, entretanto, vêm frustrando as expectativas.

Em primeiro lugar, como se pode observar no quadro 2, todas as contas, desde 1989, receberam pareceres prévios favoráveis à aprovação, algumas com ressalvas e/ou recomendações, e, quando julgadas pelo Con-

gresso, todas foram efetivamente aprovadas. Além disso, chama também a atenção o incrível lapso de tempo entre a apreciação do relatório prévio pelo Tribunal de Contas e o julgamento final das contas pelo Congresso Nacional. O Texto Constitucional fixa prazo para o presidente (e os outros órgãos) enviar as contas ao TCU e para este promover a apreciação; o mesmo não acontece em relação ao Congresso Nacional, responsável pelo julgamento final das contas presidenciais.

QUADRO 2
Tramitação das contas do presidente da República

Contas de gestão	Governo	TCU	Congresso Nacional
1988	Sarney	Aprovada jun. 1989	Aprovada maio 1991
1989	Sarney	Aprovada maio 1990	Aprovada maio 1992
1990	Collor[1]	Aprovada jun. 1991	–[2]
1991	Collor	Aprovada jun. 1992	–[2]
1992	Collor[3]	Aprovada jun. 1993	–[2]
1993	Itamar	Aprovada rec. jun. 1994	Aprovada dez. 2002
1994	Itamar	Aprovada res. jun. 1995	Aprovada dez. 1996
1995	FHC	Aprovada res. maio 1996	Aprovada dez. 2002
1996	FHC	Aprovada jun. 1997	Aprovada dez. 2002
1997	FHC	Aprovada rec. res. jun. 1998	Aprovada dez. 2002
1998	FHC	Aprovada rec. res. jun. 1999	Aprovada dez. 2002
1999	FHC	Aprovada rec. res. jun. 2000	Aprovada fev. 2003
2000	FHC	Aprovada rec. res. jun. 2001	Aprovada dez. 2002
2001	FHC	Aprovada rec. res. jun. 2002	Aprovada dez. 2002
2002	FHC	Aprovada rec. res. jun. 2003	–[2]
2003	Lula	Aprovada rec. res. jun. 2004	–[2]
2004	Lula	Aprovada rec. res. jun. 2005	–[2]
2005	Lula	Aprovada rec. res. jun. 2006	–[2]
2006	Lula	Aprovada rec. res. jun. 2007	–[2]
2007	Lula	Aprovada rec. res. jun. 2008	–[2]

Fontes: Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais (Secon), TCU.
[1] Inclui período de 1º de janeiro a 15 de março do governo Sarney.
[2] Contas não apreciadas até 31-12-2008.
[3] Itamar Franco assumiu provisoriamente a partir de 2 de setembro e, definitivamente, a partir de 27 de dezembro.

Verifica-se ainda que:

- as contas de Fernando Collor, aprovadas pelo TCU, não haviam sido julgadas pelo Congresso Nacional até 31 de dezembro de 2008;
- as contas de Itamar Franco, relativas ao ano de 1993, foram julgadas pelo Congresso nove anos depois;
- das oito prestações de contas de Fernando Henrique Cardoso, seis foram aprovadas cerca de 10 dias antes do final do seu governo, em dezembro de 2002, e outra em março de 2003. As relativas ao ano fiscal de 2002 ainda aguardam julgamento;
- as contas de Luiz Inácio Lula da Silva de 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007, também aprovadas pelo TCU dentro dos prazos constitucionais previstos, ainda não foram julgadas pelo Congresso Nacional;
- Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva apresentaram-se aos eleitores para reeleição em 1998 e 2006, respectivamente, sem que nenhuma das suas contas do primeiro mandato tivessem sido julgadas pelo Congresso Nacional.[26]

Considerações finais

A influência do Poder Executivo nas instituições destinadas ao seu controle tem sido uma constante na história republicana, acentuando-se em períodos autoritários. O processo de redemocratização e a criação de instituições de controle modernas e independentes pela Constituinte de 1988 dotaram as instituições responsáveis pelo controle externo do que há de mais moderno e eficaz em termos de fiscalização financeira e orçamentária, equipando as instituições responsáveis não apenas para uma verificação de procedimentos, mas também para a avaliação dos resultados, mediante os princípios da economicidade e da legitimidade. Além disso, a responsabilidade do Poder Legislativo na composição do TCU

---

[26] A Resolução nº 2, de 15-9-1995, do Congresso Nacional (*DCN*, 15 set. 1995), regulamentadora da Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos e Fiscalização (Cmof), criou uma série de procedimentos para a análise das contas presidenciais, entre os quais um cronograma de tramitação da prestação de contas, cujo objetivo era pôr fim à defasagem entre a apreciação pelo TCU e o julgamento pelo Congresso, o que obviamente não funcionou.

aumentou significativamente, em detrimento da diminuição de influência do Poder Executivo.

A contrapartida em termos de maior agilidade e transparência no controle externo, entretanto, ainda deixa a desejar. Ao optar por nomear ministros sem a necessária afinidade com as atividades-fim do controle externo, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal deixaram de contribuir para o aprimoramento técnico do corpo deliberativo do TCU. Com a indicação preferencial de ex-parlamentares, o Congresso Nacional tornou redundante a dimensão política do controle.

Ademais, o controle exercido é prejudicado pela excessiva demora do julgamento pelo Congresso Nacional. A apreciação final das contas de governo, quando ocorre, se dá de forma descontextualizada, sem o devido debate por parte da opinião pública.

Ao abrir mão de um controle externo mais ágil e efetivo, o Poder Legislativo perde a oportunidade de exercer plenamente uma de suas funções primordiais e, com isso, aprimorar o processo de *accountability* no país.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília: Senado Federal, 2002.

CAMPANHOLE, Adriano et al. *Constituições do Brasil.* 10. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

CEE (Comunidad Económica Europea). *Tribunal de Contas de las Comunidades Europeas.* Luxembourg: Servicio de Publicaciones Oficiales de la CEE, 1989.

CORWIN, Edward Samuel. *A Constituição americana e seu significado atual.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

EUROSAI. *Documentos.* Lisboa: Eurosai Seminar, 1998.

HOWELL, William G. *Power without persuasion:* the politics of direct presidential action. Princeton: Priceton University Press, 2003.

MACKENZIE, Kenneth. *The English Parliament.* London: Penguin Books, 1950.

MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países.* Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979. 2vs.

MONTESQUIEU, Charles. *O espírito das leis*. Brasília: UnB, 1995.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, 1998.

PESSANHA, Charles. *Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil:* 1946-1994. 1997. Tese (Doutorado em Ciência Política) — USP, São Paulo, 1997.

_____. O Poder Executivo e o processo legislativo nas Constituições brasileiras: teoria e prática. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

_____. *Accountability* e controle externo no Brasil e na Argentina. In: GOMES, Angela de Castro (Coord.). *Direitos e cidadania.* Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 139-167.

POWER, Michael. *The audit society:* rituals of verification. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SCHWARTZMAN, Simon. Da responsabilidade pública dos governantes: paradoxos e perspectivas. *Dados*, n. 12, p. 5-20, 1976.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo.* 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, out./dez. 1993. p. 31-35.

TRATADO QUE Institui uma Constituição para a Europa. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das CEE, 2003.

ZIMLER, *Relatório sobre as contas de gestão de 2005*. 2006. Disponível em: <www.tcu.gov.br>.